

Jordskifte i år 2020 – Om utvikling av jordskifte

Håvard Steinsholt

I Kart og plan nr 1-1990 (s. 13–18) skrev jeg på oppfordring artikkelen «Jordskifte i år 2009 – Om utvikling av jordskifte som redskap». Redaksjonen har bedt meg om å kommentere noen av mine spådommer fra den gang jeg var ung og lovende. Samtidig er jeg utfordret til å synse om jordskiftets framtid igjen.

Artikkelen i det gamle Kart og Plan var basert på et foredrag avlevert ved Jordskifterettens forrige jubileum, der jeg hadde som bestilling å «trå til» med nye tanker. Bakgrunnen var mine første åtte arbeidsår etter endte studier – flere med nyskapende arbeid som en slags prosjektleder for de første ekspropriasjonsjordskiftene (E6 i Østfold). Vi maktet å løse mange problemer på en effektiv måte. Ja vi fant også smarte løsninger på noen problemer som kanskje ikke var problemer.

Jeg hadde opplevd i disse sakene at jordskifteretten gikk inn i en slags koordinatorrolle mellom forskjellige eiere, mellom grunneiere og vegvesenet, men også mellom diverse etater som ble nødt til å finne fellesløsninger. Dessuten hadde jeg vært involvert i Europeiske nettverk. Anton Bachke og jeg var akkurat kommet tilbake fra Tyskland med hodet fullt av inspirasjon om landsbyfornyelse og naturvernjordskifter, og hvordan slike prosesser kunne omplantes hjemme.

Koordinering av sektorplanlegging

Mine første framtidvisjoner (som jeg kalte «Flerbruksplanlegging», «Byomgivelsesplanlegging» og «Bygdeturisme/bygdeutvikling») hadde utgangspunkt i en frustrasjon om manglende konkret koordinering mellom forskjellige sektorinteresser. Man fikk klønete løsninger, klønete inndeling av arealer; orden i sysakene (plankartene) men lite spennende funksjonalitet i arealbruken og mange unødvendige konflikter. Særlig syntes jeg slike problemer var tydelige i vernesaker, i

jordbrukslandskapet og i omgivelsessonen mot det bebygde – da særlig med problemer for friluftsliv som resultat.

I denne første spådommen var jeg nok litt for optimistisk. Spåmannen var heller ikke klar nok i sontringene mellom domstolsarbeid og forvaltning i Norge og mellom det tingsrettslige og det offentligrettslige. Vi er fortsatt oftest et stykke unna en operativ integrering/koordinering mellom jordskifte og diverse (ofte konflikterende) plansektorer. Via føringer i Plan- og bygningsloven er jordskifte likevel muligens på vei mot noe slikt; i alle fall en koordinering eller prosessledende megling på det privatrettslige nivå rundt utbygging og fornyelse.

I mellomtiden har ikke Norge kommet særlig mye nærmere et reelt flerbruksgrep i landets planlegging og arealforvaltning. Sektorsamfunnet lever som nevnt i beste velgående, til glede for seg selv på sine egne dedikerte areal, og til betydelig frustrasjon for de fleste andre. Hadde min visjon slått inn hadde vi neppe hatt Trillemarkaprosessen i sin klumsete og konfliktfylte form; Vernet av den ekstremt teigdelte og skrinne skogs-kjølen mellom Eggedal og Numedal nærmest ba om jordskifteløsninger. En spredt bygging av hytter og turistanlegg på enkeltteiger ville fort ødelagt områdets fremste attraktivitet – den utbyggingsmessig uberørte kjølen. En felles utbyggingssonering i kombinasjon med et vern og statlige kompensasjonsmidler ville kunne virkeliggjort vinn-vinn løsninger, som det tradisjonelle vernet nå har vanskeliggjort. Mine framtidbilder hadde heller ikke inntatt den sterkere grad av privat eiendomsutvikling som kom på 90-tallet. Akkurat det burde gjøre en koordinator av eiendomsbaserte interesser, som jordskifteretten vesentlig er, aktuell på en annen måte enn hva jeg så for meg i 1990.

Mitt andre sett av visjoner («Integrert verneplanlegging», «Landskapsrekonstruksjon etter store anlegg») gikk i større grad inn.

Tiltaksjordskiftehjemlene og skjønnshjemlene er gjort gjeldende for nesten alle typer ekspropriative inngrep. Likevel oppfatter jeg det som et problem med koordinering mellom reguleringsplan eller tilsvarende arealmessig konkrete vedtak på den ene side og domstolens skifteplanarbeid på den annen. Det er prinsipielt viktig å skille mellom forvaltningsarbeid og domstolsarbeid. Jeg er glad for at jordskifterettens domstolsstatus er gjort entydig, men vil påpeke dette som et problem. I mine visjoner om mjukere ekspropriative prosesser så jeg nok for meg en jordskifterett i en eller annen form for løsnings-søkende inngrep godt inne i planprosessen.

Min tredje type framtidbilder kalte jeg «Strukturell tilpasning på grunn av nye politiske målsettinger». Det var sikkert glupt tenkt, men jeg skjønner ikke helt nå hva jeg trolig skjønte da. Muligens var jeg irritert på at politikere uttaler seg om arealbruk og utformer virkemidler som om eiendom ikke eksisterer – eller som om Norge er oppdelt i store velformede, eneeide teiger (en slags oppblåste villatomter). Mangel på basiskunnskap om eiendomsforhold og eiendomsfaglige komplikasjoner blant beslutningstagere irriterer meg fortsatt grenseløst. På den annen side får jeg jo som universitetstilsatt betalt for å irritere meg over slikt.

Vel er det så at «ulaglighet» skal ses i forhold til «tid og tilhøve» – herunder de politiske rammebetingelser? Min tidligere tro på et jordskifteapparat som nærmest umiddelbart og massivt skulle kunne tilpasse eiendomsforholdene ut fra politiske vedtak, var da veldig optimistisk.

Klassisk jordskifte

I min gamle artikkel påpekte jeg det fortsatte behovet for klassiske jordskifter. Jeg mente at arealstrukturkostnader (ikke minst transport) ville bli relativt sett viktigere i produksjonene. Delvis fikk jeg rett, økte arbeidskostnader har gått i den retning, mens teknologiske løsninger og relativt sett billigere drivstoff har senket kostnadene – enn så lenge.

Når det gjaldt økningen i jordleie og at jordskifte i større grad måtte ta hensyn til driftsenheter framfor eiendommer, traff jeg ganske så godt. At jordskifte måtte ta spesi-

elle hensyn til individuelle driftsformer, eksplisert med «økologisk landbruk», var heller ikke dumt spådd. Tilsvarende fikk jeg etter hvert rett når det gjaldt urbane jordskifter, jordskifte i sjø, fiskeordning og at administrative grenser (reguleringsgrenser og liknende) skulle bli tema.

Nye spådommer

Oppsummert synes jeg at jeg traff sånn passe godt i mine spådommer. Med all mangelen de habilitet; en 6 på en skala fra 1 til 10. Om et slikt resultat kvalifiserer for ytterligere spåmannsaktivitet kan diskuteres, men redaksjonen har altså bestilt akkurat det. Her ved presenteres mine tanker i så måte. Nedskrevet retrospektiv om lag i år 2020.

Jordskifterettene

Jordskifterettens domstolsstatus er kommet for å bli. Det betyr ikke at situasjonen vil forbli identisk som nå. Som nevnt, tror jeg det må finnes løsningsorienterte samarbeidsfora mellom jordskifteretten og arealbruksstyrrende forvaltning.

Det skulle ikke forundre meg om felles kontorplasser og lunsjromsamtaler vil vekke interessen for jordskifte hos vanlige dommere. Kanskje vil en jordskiftedommer kunne trekkes inn i hvilken som helst sak i de alminnelige domsstoler, der eiendomsfaglig kompetanse etterspørres. Juristforeningen har fått på plass en tung etterutdanning i jordskifte for sine medlemmer. Formelt tror jeg den første endring i den retning vil komme i ankedomstolen og kanskje forlikrådet, men seinere også i saker ved tingrettene. En slik organisering vil ikke fjerne jordskifteretten som sådan, men denne domstolen vil vesentligst arbeide med tunge prosesser (også kompliserte meglings-løp). Jordskifteretten skjønnskompetanse er gjort generell i eiendomssaker.

Eller kanskje det begynte slik: «En jordskifter ble utplukket fra kommunens utvalg av legdommere til forlikrådet. Konflikten var meget bitter. I en pause tryllet hun fram en enkel men åpenbart vettug løsning som ingen hadde tenkt på. Det endte med forlik umiddelbart, og partene spanderte i fellesskap marsipankake på hele gjengen. Jordskifteren sa nei takk til champagne men

kunne ikke stoppe et tre ganger tre HURRA. I de neste 2 åra ble jordskifteren «tilfeldigvis» uttrukket i alle saker denne dommeren – som hadde snev av eiendom i seg (og det har slike saker ofte). Jordskifteren ble plaget så ofte at hun klaget formelt. Domstolsadministrasjonen og seinere departementet studerte med interesse alle saker jordskifteren hadde deltatt i; og gjorde ordningen permanent for hele landet. Året etter ble det samme innført tilsvarende for alle domstoler unntatt høyesterett. Høyesterettsjustitiarius kan likevel i 2020 synes å ha innført det kotymet at minst en av de for tiden tre Høyesterettsdommere med utdanning både i eiendomsfag og juss (henne selv inkludert) alltid er med i den avdeling som håndterer saker som nevnt. Alle vet dette – men ingen snakker om det.

Bruksordning

Den norske teigstrukturen (og for så vidt eiendomsforholdene i det hele) er ofte fragmentert og komplisert. Selv om det skulle komme en ny regjeringskonstellasjon i perioden som fjerner mange av de offentligrettslige (konsesjon) og privatrettslige (odel) regler, som kan synes som bremses for en strukturrasjonalisering, vil det vise seg at virkningen vil være liten. Delvis kommer dette av at markedet tilbyr for lav pris (et fåtall landbrukseiendommer som også er attraktive boliger, fritidseiendommer osv. unntatt) til at selgere vil avgi eiendommen (ofte vil salgssummen måtte fordeles mellom mange arvinger), delvis er slektsbåndene (og naboaversjonene) fortsatt sterke, og delvis oppveies salg og sammenføring av en mer liberal holdning til fradeling.

Fraflytting fra bygdene og fra landbruket fortsetter. Dette fører til at utenbygds eiere med lav interesse i landbruksproduksjon dominerer. Interessemangfoldet med hensyn på ønsket arealbruk er tilsvarende stor, og problemene med å komme til enighet om tiltak for felles arealbruk alvorlige. Økonomien krever oftest også større enheter. Politiske vedtak fordrer samordning. Behovet for tvungent eller frammeget enighet om organisering av felles bruk øker.

Det store volumet på slike saker begynte først etter oppkjøringa til Birkebeinerrennet

2011: Nestleder i et borgerlig parti, kjent som notorisk skiløper, oppdager at det ikke lenger blir preparert skiløyper ved hytta hans – fordi enkelte teigeiere hadde nektet/stilt ublu pengekrav for slik kjøring. Knappt halvåret før hadde elgjakta i to større jaktområde i Østerdalen blitt annullert fordi majoriteten av eierne ønsket å frede alt vilt i områdene varig (funnet av den nyskutte ulven Raksha, den sist kjente i Sørnorge, i området kan ha vært medvirkende). I begge tilfeller var det utenbygdsboende eiere som utgjorde problemet. Etter hektisk virksomhet i redaksjonskomiteen kom følgende tekst inn i partiets program: «Den positive, lovlige utnyttelse av eiendomsretten skal i enhver sammenheng beskyttes. Eierens adgang til å nekte bruk av sine arealer eller vanskeliggjøre bruk av tiliggende eiendommer kan ikke aksepteres, når dette ikke framstår som en beskyttelse av egne legale bruksinteresser».

Avklaring og bruksordning får etter dette meget stort volum i områder med kompliserte eiendomsforhold; Vesentlig i utmark, også i urbane sammenhenger, men mindre på innmarka.

Urbant jordskifte

Selv om det var en dyp skepsis blant kommunale planleggere i starten, er urbane jordskifter blitt vanlige i mange former; fra rettsutgreiing, matrikulær rydding og prosess, bruksordning og fordeling, fortettingsprosesser til byttejordskifter både på-, over- (etasjer i bygningsvolumer) og under bakken. Bruk av tvang overfor uvillige eiere brukes sjelden. «Halvorsen-saka» gjorde at man er tilbakeholden med dette ved fortetting: Halvorsen hadde hele livet drømt om eplehage og fikk i 60-årsalderen råd til en slik. Få år etter så flertallet av naboene fortettingspotensialet i hele kvartalet. Halvorsen kunne bli rik på en slik fortetting. Men Halvorsen ville ikke ha penger – han ville ha sine epler og avslutte livet gnaskende i sin eplehage. Jordskifteretten (og naboene) kom meget dårlig ut i media da de ville tvinge Halvorsen med. Etter dette fungerer jordskifteretten vesentligst som prosessledende mellom mellom de villige i slike saker. Uvillige blir kun trukket inn ekspropriativt i den grad det er helt nødvendig.

I en kortere periode fikk jordskifterettene inn en voldsom mengde vegordningssaker i boligområder. Utgangspunktet var at kommunene søkte å redusere sine kostnader til vegvedlikehold og -drift ved massivt å nedklassifisere kommunal veier til private veier. Følgelig måtte brukerne søke hjelp til å organisere veilag og fastslå andeler. Det ble såpass mye bråk om slike klønete løsninger at kommunene etter hvert ble gitt anledning til å pålegge veiavgift direkte. Grunnlaget for slike saker falt dermed nesten helt bort. Også andre infrastrukturer er delvis blitt privatisert i form av kollektivt brukereierskap med tilsvarende arbeid for jordskifterettene som følge. Blant annet har dette skjedd med lokale elektrisitetsnett som via Staten igjen har kommet ut av kommersielle monopoler og igjen er blitt forbrukernes kollektivt eide anlegg.

Bruksordning og fordeling innenfor vedtatte fellesskapsområder

På stadig flere områder vil politiske myndigheter gjøre vedtak som pålegger eller forutsetter samarbeid mellom rettighetshavere. Mange forvaltningsoppgaver er også desentralisert til slike private enheter. Tunge bruksordningssaker strømmer på grunn av dette inn. Plan- og bygningslovens bestemmelser om utbyggingsområder der grunneierne er nødt til å samarbeide og fordele har blitt standard ved nye utbygginger. Viltforvaltnings- (etter hvert utvida også ut over storvilt), og fiskeforvaltningsområder i vann og vassdrag (utvida etter hvert til Indre Oslofjord og tilsvarende sjøområder), grunneierfellesskap i vassdrag for øvrig (EUs vanndirektiv, regler om fordeling av vernede- og utbyggbare fall i ett vassdrag), skogskjøtselområder, beiteområder, rovdyrforvaltningsområder osv. Ved siden av PBL's utbyggingsområder vil Staten også fastlegge geografiske grenser for større turismedistrikt – såkalte destinasjons-områder med enerett til merkevarenavn som «Trysil», «Hemsedal» og «Nasjonalparkriket» tilsvarende.

Nye arbeidsfelt

Jordskifteretten har blitt avklarende instans for avklaring av rettighetsforhold etter Fri-luftsloven. Dels dreier det seg om avklaringer

av grensene mellom «utmark»/«innmark»/«like med innmark»/«ferdselsutmark» etter §1, dels vurderinger av «ulovlige» (før 2009 kalt «sjikanøse») stengsler og tiltak etter §13, men også gjennomføring, vurdering og skjønn knyttet til ekspropriasjonsliknende merking og tilrettelegging etter §35 (som etter hvert konkret inkluderer moderat motorisert løypepreparering). I det førstnevnte tilfellet har Høyesterett vist analogt til praksis ved jordskifteretten på tidlig 2000-tall ved inngjerding av nærarealer rundt hytter mot lovlig beiting. De vanlige 700–800 kvadratmeter «privatlivssone» rundt ei hytte er av vittige tunger derfor gitt arealbetegnelsen «en Ranum» – av andre kalt «ett Ran».

I denne sammenheng gjennomføres fra 2015 et stort statlig reguleringsprosjekt over større deler av kysten med sikte på: Klargjøre rettsforhold og tilrettelegge for modernisering av infrastruktur i eksisterende hyttefelt, frigjøre strandarealer og infrastrukturer for allmenn bruk og lokal sambruk, dedikere sentra for turismerettet kommersiell og offentlig virksomhet, frigjøre arealer for ytterligere utbygging av fritidsboliger bakenfor den umiddelbare strandsonen. Jordskifterettene har hatt store oppgaver knyttet til rettsutgreiing, bruksordning og erstatningsutmåling samt arealbytter der planleggingen har forutsatt flytting av hytter eller justering av eiendomsgrenser. En del av prosjektet går også på å legge et planmessig grunnlag for en mer robust anleggssituasjon i mot sjøen i forhold til havnivå og ekstremvær.

En del av klimaendringen har også slått inn blant annet på den måten at beredskapsmyndighetene nå har flyttet komma i «flomhyppigheten» en plass – dvs. at vi kan forvente 10-årsflommen årlig og 100-årsflommen hvert 10. år. Til tross for avklaring i domstolene (og i Steinar Taubølls) doktoravhandling er det fortsatt strid om erstatningsansvar mellom utbyggere, planmyndigheter, statlige etater og forsikringsselskaper for skader som stadig oftere oppstår. Jordskifteretten er delvis opptatt med erstatnings-spørsmål i slik sammenheng, men også i kombinasjon med mer klassiske jordskifteoppgaver for eksempel for 25 større boligområder på ekstremt utsatte leirjordsområder

(Nedre Glomma, Romerike, Grenland og i Trøndelag) der eksisterende boligbebyggelse skal saneres og beboerne (til sammen ca 33.000 mennesker) skal tilbys flytting til mer sikre områder. Det samme gjelder betydelige industriområder og tre bysentra.

At den eier som holder rekreasjonsområder utenfor et bolig- eller hytteområde skal ha andel i utbyggingsgevinsten, er etter hvert akseptert av alle (gjort obligatorisk fra 2012). Problemet er alle eiere som satt igjen med «svarteper» i form av å holde gratis friområder for arealer som ble utbygd før dette.

Blant annet for å bøte på dette har Staten etablert en raus finansieringsordning for lokalsamfunn (velforeninger eller naboskapslag) som erverver servitutter fra slike eiere for å sikre kvaliteter og bruk av slike areal ut over allemannsretten.

Ja det var noen spådommer om de neste 20 år. Så får jeg heller komme tilbake til en evaluering ved neste jubileum. Om 20 år undertegnede blitt 72 år – men på grunn av eldrebølgen har jeg på det tidspunkt fortsatt 15 år igjen til pensjonen!